

Valoración técnico-jurídica de EUDEL respecto del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Informado por el Consejo de Ministros el día 15 de febrero de 2013

1. ANTECEDENTES

El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha sido objeto de informe por parte del Consejo de Ministros el día 15 de febrero de 2013, de acuerdo con lo que se prevé en el artículo 22.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Ello implica que se ha abierto –tal como se prevé en el citado precepto- un trámite de para realizar las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes y que, una vez atendido el trámite de consultas y analizados los dictámenes e informes tanto preceptivos como los que en su caso sean requeridos, el Consejo de Ministros procederá a la aprobación del anteproyecto como Proyecto de Ley y a su remisión a las Cortes Generales (al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado) para su tramitación parlamentaria y su aprobación definitiva como Ley.

El presente Informe se encuadra, por tanto, en una primera fase de lo que es un largo proceso legislativo y se emite tras la remisión del anteproyecto de ley por el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Secretaría de Estado de Administraciones Públicas). También EUDEL ha recibido la invitación formal por parte de la Consejería de Administraciones Públicas y Justicia del Gobierno Vasco (Viceconsejería de Relaciones Institucionales) para que por parte de EUDEL se plantearan las observaciones al anteproyecto que se estimaran oportunas.

En todo caso, cabe advertir que el Consejo de Ministros de 13 de julio de 2012 ya procedió a elaborar un informe sobre otra versión de este mismo anteproyecto. No obstante, esta versión de 13 de julio no fue sometida a un período de consultas, informes o dictámenes, puesto que su tramitación se vio paralizada a la espera de modificar su contenido.

Cabe poner de manifiesto que, hasta su informe por el Consejo de Ministros, EUDEL no ha tenido conocimiento oficial alguno de las líneas de reforma que se pretendían impulsar ni ha sido en ninguna de las fases previas de elaboración del texto consultada a ningún efecto.

2. PLANTEAMIENTO

Sin perjuicio de que por parte de EUDEL se proceda en fases siguientes a la elaboración de un Documento Técnico en el que se formulen ordenadamente las observaciones puntuales a la propuesta de articulado del ALRSAL, el presente Informe, realizar una primera valoración general del citado anteproyecto, sin adentrarse en aspectos puntuales.

Por tanto, a continuación se expresan de modo sucinto cuáles son los bloques temáticos y los puntos críticos que, desde una óptica general, EUDEL considera que se han de analizar en torno al anteproyecto de ley que se ha informado en el Consejo de Ministros de 15 de febrero de 2013. Por tanto, este documento tiene por objeto defender los intereses de los municipios vascos y, en esa línea, se efectúan una serie de conclusiones de contenido técnico.

3. VALORACIÓN GENERAL DEL ALRSAL

3.1- Consideraciones generales

1.- El anteproyecto aprobado supone una amenaza al desarrollo coherente del principio de autonomía local constitucionalmente reconocido y dotado de contenido en la Carta Europea de Autonomía Local. La capacidad de los Ayuntamientos para participar en todas las cuestiones que afecten a los intereses locales bajo la premisa de la cercanía a los ciudadanos mediante una atribución de competencias plenas y completas no se reconoce en el texto propuesto. Todo lo contrario, mediante este texto se vacía de contenido material el principio de autonomía local. La nueva propuesta de regulación recorta de forma abrupta las competencias municipales atribuidas por la legislación anterior (generaliza la delegación) y en todo caso, condicionando cualquier ejercicio de la competencia a un valoración de los servicios (y también de las competencias) que debe hacerse con la metodología y los criterios (establecimiento del coste-estándar) de otro nivel administrativo bajo la justificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En ese sentido, en muchos pasajes del anteproyecto, se toma como punto de referencia el sistema de financiación de los municipios de régimen común, que es completamente distinto y distante del existente en los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma de Euskadi (donde, tal como veremos, se ejercen por estos las competencias en materia de estabilidad presupuestaria en coordinación con el Estado). Así, cabe afirmar que la necesidad de ajustar el déficit público es un problema de todos los niveles administrativos que constituyen la estructura organizativa de la Administración sin que ningún otro nivel se esté en este momento enfrentando a una

“racionalización” tan intensa como la que se pretende llevar a cabo en la Administración Local, y ello, a pesar de contribuir de forma tan poco significativa a las cifras de déficit que se intentan combatir. Estas medidas son, por consiguiente, una prueba de que se pretende “ensayar” con el nivel de gobierno más vulnerable (como es el local) una serie de propuestas “racionalizadoras” que realmente pretenden un cambio radical de modelo en el modo de configurarse la administración local.

2.- Por tanto, el ALRSAL pretende llevar a cabo una profunda reforma y ajuste institucional municipal bajo la justificación del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. De hecho, esta reforma estructural del gobierno local se fundamenta en un objetivo exclusivo: garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las entidades locales, pero en sus efectos a medio y largo plazo puede significar una reestructuración de la planta municipal que, en una primera fase, conllevará el desmantelamiento muchos de los servicios públicos prestados hasta ahora por los municipios, y, en un segundo estadio, debería suponer la mera “extinción” de muchos de estos municipios por falta de ejercicio efectivo de sus propias competencias (trasladadas a otro nivel de gobierno). Esta operación se pretende materializar con un déficit evidente de legitimidad democrática (o, al menos, desapoderando al nivel de gobierno que ha sido legitimado democráticamente para el ejercicio de tales competencias), no suponiendo, por tanto, ninguna garantía democrática adicional (si no todo lo contrario) ni mayores niveles de representación (en tanto que las nuevas funciones se residencien en las diputaciones provinciales). Tampoco se garantiza la eficacia pretendida, porque la reducción del coste al que se presta los servicios por las diputaciones provinciales podría ser a coste de sacrificar la calidad del servicio.

3.- El ALRSAL no recoge las singularidades derivadas del hecho foral vasco ni más concretamente del régimen económico-financiero especial derivado del Concierto Económico. Esta omisión llama particularmente la atención porque si el objetivo principal es económico (conforme al marco normativo de la estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera) no puede obviarse que la financiación municipal en Euskadi es distinta y distante a la de los municipios de régimen común. Así, desde la disposición adicional primera de la Constitución, así como en el propio Estatuto de Autonomía de Euskadi y, asimismo, en la Ley de Concierto Económico (sin traer aquí a colación la normativa propia tanto de la Comunidad Autónoma como de los Territorios Históricos en desarrollo de aquella), la singularidad vasca debería ser plenamente recogida en el texto del ALRSAL con la correspondiente adecuación del texto de la Disposición Adicional Segunda del la LBRL vigente.

4.- Esta “revisión profunda” del marco legislativo básico en materia local no se detiene en la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, sino que se proyecta sobre algunos aspectos parciales del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, así como sobre la modificación puntual de algunas otras leyes o disposiciones normativas con rango de ley. Pero, además, se incorporan una amplia batería de disposiciones adicionales y transitorias que modifican sustancialmente el modelo de gobierno local hasta el momento existente, con una serie de medidas que se pretenden revestir como de mejora de la eficiencia: la supresión de las mancomunidades y cambios sustanciales en los consorcios; el

establecimiento de límites máximo y mínimo de los conceptos retributivos del personal al servicio de las entidades locales; las limitaciones de personal eventual y de cargos públicos con dedicación exclusiva en las entidades locales; y la generalización del control de los interventores y una redefinición “recentralizadora” del perfil de funcionario con habilitación nacional con dependencia normativa y cuasi funcional de la Administración del Estado.

5- Mediante esta ley se somete a evaluación y control al nivel institucional municipal con consecuencias en el caso de evaluación negativa que puede llevar a una “intervención” de los Ayuntamientos en peor situación económica y de menor tamaño y un debilitamiento del resto para el desarrollo de auténticas políticas públicas locales. Para llevar a cabo estas actividades la referencia es la del “coste-estándar” que es un parámetro económico referido exclusivamente al coste real y efectivo de un servicio o una competencia, sin referencia de ningún tipo a la calidad del servicio. En realidad, conforme se advierte de un Informe del Instituto de Estudios Fiscales que ha servido como base para la inserción de la noción “coste estándar” en el texto del anteproyecto de ley, por tal concepto se entiende el “coste de referencia medio” de prestación de los servicios en las diferentes partes del territorio estatal, aunque para llevar a cabo tal extrapolación se ha segmentado la planta local por tamaños de población, lo que –a juicio de los autores- supone que los servicios públicos locales prestados en municipios de menor población lo son a mayor coste que los prestados en otro tipo de municipios más poblados. Esta metodología ha sido duramente criticada en algunas contribuciones doctrinales como, por ejemplo, la recogida por el profesor Francisco Velasco en la página Web del Instituto de Derecho Local. Por tanto, la tipología de Ayuntamientos recibe el mismo tratamiento, y un tamaño de más de 20.000 habitantes o menos de 5.000 habitantes no es neutral en las consecuencias reguladas en esta ley. En cualquier caso, esa metodología olvida por completo otra serie de variables de gran importancia, como pueden ser el coste de la vida, la calidad del servicio, las condiciones laborales, etc.

3.2- Consideraciones particulares sobre algunos aspectos significativos del anteproyecto

3.2.1 La reordenación de competencias locales

Las competencias municipales pasan a estar clasificadas en: propias; delegadas; e “impropias”. En este sistema de categorías de competencias llama la atención que se incorpore una noción de perfiles borrosos conceptualmente como es la de “competencia impropia”, cuyo propio enunciado da a entender que son aquellas que no corresponden a las entidades locales por estar atribuidas a otros niveles de gobierno. Efectivamente, la categoría de las “competencias impropias” no tenía hasta este momento más que un relieve puramente político o doctrinal, esto es, no existía ninguna referencia “legal” o “normativa” a la misma. Sin embargo, la operación que se pretende llevar a cabo con este anteproyecto parte de la premisa de que se quiere dar valor normativo a un concepto gaseoso y evanescente, pero con una finalidad espuria:

reducir drásticamente el campo de intervención de los municipios y, por tanto, su propia autonomía municipal.

En el ámbito de las “competencias propias” se lleva a cabo una redefinición que reduce a la mínima expresión (e, incluso, la transforma en superflua) la cláusula general de atribución de competencias (artículo 25.1 LBRL), así como se pretende realizar un ensayo (de enorme calado político) de determinación de cuáles son los ámbitos materiales sobre los que pueden ejercerse competencias propias por parte de los municipios. Dicho más precisamente: una reducción frontal de sus ámbitos de competencia (y, por tanto, de su propio nivel de autogobierno). En este listado, que también ha sido redefinido, hay importantes cambios en algunas materias (por ejemplo, en “educación”, “salud” y “servicios sociales”), aunque tal como se dirá inmediatamente no se limitan tales cambios a esos ámbitos materiales. Y esta pretensión del legislador básico de régimen local de ser el competente para definir exclusivamente las competencias “propias” municipales choca, frontalmente en algunos casos, con competencias exclusivas y ya plenamente ejercidas por parte del legislador autonómico vasco (como es el caso de la Ley de Servicios Sociales) que ha desarrollado sus competencias apostando por un modelo municipal en su prestación en el territorio. También es sorpresiva la desaparición de la referencia a la protección de consumidores y usuarios, (cuya protección a través de las oficinas municipales se regula en la vigente ley autonómica 6/2003, de 22 de diciembre, del estatuto de las personas consumidoras y usuarias). Todo ello en un contexto de supervivencia de otros títulos competenciales como “abastos, mercados, lonjas” que tampoco se entienden plenamente en un contexto económico como el actual, en el que la promoción y el ejercicio de este tipo de actividades está claramente en manos de la iniciativa privada y la gestión pública (municipal incluida) debe facilitar la libertad de empresa y competitividad en un mercado europeo de bienes y servicios.

Así, este método para la redefinición de las “competencias propias” es una operación enteramente discutible desde el punto de vista competencial. Es más, se puede afirmar incluso que es un atentado directo al corazón, por un lado, de la autonomía municipal, y, por otro, de la autonomía política de las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma de Euskadi en esas materias. También, como luego se advertirá, implican una reducción drástica (“achique de espacios”) de los márgenes futuros de configuración del legislador vasco con la finalidad de aprobar en su día la Ley Municipal. En efecto, así la Ley de Bases de Régimen Local sirve indirectamente de freno para el desarrollo de las competencias autonómicas en una serie de materias sectoriales (por ejemplo, educación, sanidad o servicios sociales), a la hora de determinar cuáles son las funciones de los diferentes niveles de gobierno (autonómicos y locales) y el modelo de prestación que se desea para la ciudadanía de cada Comunidad Autónoma sobre esas materias.

Esa función de delimitación de competencias sectoriales propias en nuestro caso de las instituciones competentes en cada materia (sean Instituciones Comunes o Territorios Históricos) a través de una norma básica de naturaleza “reflexiva” u horizontal (como es la que define las bases del régimen jurídico de las administraciones locales) no puede considerarse que tenga encaje en el sistema constitucional de distribución de competencias. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (por todas, SSTC

214/1989 y 31/2010), el Estado en lo que afecta a las competencias municipales solo puede prever en la legislación básica “los principios competenciales”, pero no obviamente decidir sobre unos ámbitos materiales que son competencia (en algunos casos “exclusiva”) del legislador autonómico en virtud del Estatuto de Autonomía, que es por definición la norma atributiva de competencia por excelencia.

Es más, sin que sea este el lugar apropiado para tales disertaciones conceptuales, sí que conviene poner de relieve que la operación emprendida (al menos desde la óptica de las competencias autonómicas) tiene bastante de “armonizadora”; esto es, pretende limitar o reducir el margen de configuración de los legisladores autonómicos en cuanto que les veda (en su propio territorio y para ámbitos materiales que le son propios, algunos inclusive configurados como competencias exclusivas plenas) la posibilidad de que atribuyan en ejercicio de determinadas facultades o competencias a los municipios que forman parte de la Comunidad Autónoma. Al parecer, aunque no se explicita de forma diáfana, hay unas razones de “interés público” que pretenden justificar esa operación (reordenación de competencias, evitar duplicidades, sostenibilidad financiera, etc.), pero no cabe duda que una “ley básica” no es el instrumento normativo apropiado para llevar a cabo semejante operación de “vaciado” de los márgenes de configuración autonómicos sobre esas materias. Para ello existen previstas constitucionalmente las “leyes de armonización” que, en cuanto normas de cierre del sistema (STC 76/1983), requieren un despliegue material concreto y, sobre todo, unas exigencias formales muy intensas (mayoría absoluta por ambas Cámaras). Ciertamente es que tales instrumentos armonizadores no deben ser utilizados cuando el Estado disponga de competencias efectivas para poder alcanzar los mismo resultados. Pero, en este caso, no las tiene, puesto que pretende dotar a una ley básica de un contenido que desborda materialmente sus cometidos constitucionales hasta ahora atribuidos a tales tipos de normas por la propia jurisprudencia constitucional.

Las competencias delegadas, tal como aparecen reguladas en la nueva redacción del artículo 27 LBRL, no suponen en ningún caso una atribución de competencias “plenas y completas” y, por tanto, representan una lectura sesgada de la autonomía municipal que no se adecua a las previsiones de los artículos 3 y 4 de la Carta Europea de Autonomía Local. La delegación que se regula insiste en ofrece la financiación necesaria para prestar otras competencias (en Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes) pero con limitaciones significativas porque no podrá genera un mayor gasto para los Ayuntamientos que el que tenga establecido en la Administración delegante y como competencias delegadas deben ser ejercidas bajo su dirección y el control.

Las denominadas “competencias impropias” se eliminan del texto (el artículo 28 LBRL desaparece del cuerpo normativo) pero hemos de subrayar que, al menos hasta hoy, esas “competencias impropias” no son tales, puesto que las actividades complementarias recogidas actualmente en el artículo 28 LBRL normalmente tienen apoyo en disposiciones legislativas autonómicas. Otra cosa es que no hayan sido convenientemente financiadas. Tales competencias “impropias” adquirirán tal carácter una vez que se apruebe esta ley a los efectos eminentemente económico financieros porque deben ser valoradas como impropias, aunque este texto no responda a la

necesidad de cumplir la normativa autonómica de la que traen causa y por lo tanto, de continuar ejerciendo tales competencias impropias (y actividades económicas) y no sólo en el caso en que esté garantizada la sostenibilidad financiera, no haya duplicidades y se salvaguarden los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Por tanto, se trata de una “supresión parcial” o “condicionada” de las “competencias impropias” que propone una complicada situación especialmente para los Ayuntamientos en una situación económica complicada y obligados por el cumplimiento de la normativa autonómica.

La relación de las competencias con los servicios mínimos locales tampoco es sencilla en este anteproyecto. De hecho, se mantiene la criticable determinación de servicios atendiendo al número de habitantes de cada Ayuntamiento. La novedad más significativa es que las Diputaciones provinciales de régimen común o “equivalentes” (cabe preguntarse de inmediato si dentro de esta noción se encuadran las Diputaciones Forales), asumirán el ejercicio de las competencias para la prestación común y obligatoria de servicios cuando desde el Ayuntamiento le comunique que no cumplan con un coste-estándar o sean ineficientes en atención a las económicas de escala para los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes o, que voluntariamente deseen incorporarse a esta prestación de servicios básicos provinciales. En cualquier caso, la solicitud de que la prestación del servicio mínimo sea provincial exige un acuerdo plenario y es revisable en 5 años.

Esta reorganización de competencias prescindiendo de la titularidad exclusiva de las competencias de la CAPV consideramos que no se ajusta al orden constitucional de distribución de competencias vigente en este momento. El Estatuto de Autonomía determina las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma y por tanto, la entidad de las competencias diseñadas para los Ayuntamientos Vascos deben tener igualmente la consideración de propias, sin perjuicio de que sea necesario mejorar las condiciones de financiación; por lo tanto, este anteproyecto al no solucionar este importante aspecto no garantizaría un funcionamiento más eficiente en los Ayuntamientos Vascos. Además, tal como se ha dicho, esta operación supone incluso un “vaciamiento” efectivo de los márgenes de configuración normativa que el Parlamento Vasco debe tener para la elaboración de la futura Ley Municipal, en cuanto que “seca”, desde la perspectiva competencial, esos espacios de configuración para atribuir competencias propias a los municipios vascos y, por consiguiente, mutila sustancialmente el alcance de la autonomía municipal y reduce a su mínima expresión las posibilidades de ejercicio del autogobierno por parte de los Ayuntamientos Vascos.

Tampoco la reordenación de los servicios es plenamente satisfactoria porque el presunto apoyo a los servicios municipales cuando los servicios municipales sean evaluados negativamente (conforme al coste estándar) en los Ayuntamientos Vascos, serán ejercidos por las Diputaciones Forales para lo cual éstas deberán asumir la el ejercicio de las competencias (aunque en este punto el anteproyecto es contradictorio) y, por tanto, asumir para la prestación de servicios a la ciudadanía. Hasta este momento el ordenamiento jurídico autonómico no ha identificado el nivel de gobierno foral con la prestación de servicios municipales directos al conjunto de la ciudadanía (sí que prestan otros, pero como consecuencia del sistema de competencias propias que ostentan), siendo ésta una función asignada a los

Ayuntamientos Vascos y determinante para la asignación de fondos forales a la financiación municipal correspondiente. Así, ésta y otras incertidumbres deberán ser completadas en la CAPV con la normativa foral vigente en virtud de su competencia de autoorganización y funcionamiento para determinar por qué mayoría, en qué régimen de permanencia, (art. 37.3 EAPV) y, en su caso, completarla bajo la referencia al mecanismo más adecuado de evaluación (coste estándar foral, en su caso) , seguimiento, eficacia o exigibilidad del servicio, que quedaría residenciado en el ámbito de regulación foral conforme la disposición adicional segunda de la vigente LBRL para cada uno de los territorios históricos, así como, en su caso, la cláusula de salvaguarda foral que en su momento se pueda establecer.

En cualquier caso, la aplicación de ese diseño institucional al caso de la Comunidad Autónoma Vasca se nos antoja, cuando menos, muy poco viable. En primer lugar, porque las Diputaciones Forales no son propiamente hablando entes locales (sino instituciones propias del entramado organizativo específico de la Comunidad Autónoma) y, por tanto, tienen competencias específicas reconocidas en el sistema interno de distribución de poder político. En segundo lugar, porque de asumir el ejercicio de competencias municipales se estaría quebrando el “principio de subsidiariedad”, ya que la prestación de ese servicio “saltaría” del espacio local al foral. Y, en tercer lugar, porque el sistema de legitimidad democrática directa de los Ayuntamientos vascos y de las Diputaciones Forales (cosa que no sucede en las diputaciones de régimen común) está ensamblado en torno a unas responsabilidades públicas de cada nivel de gobierno que vienen determinadas en las respectivas leyes (o, en el caso de las Diputaciones Forales, también en el Estatuto de Autonomía) configuradoras de sus propias competencias.

3.2.2. La referencia del coste-estándar

La “reordenación de competencias” se asienta principalmente sobre la idea de “servicio público local” y, más concretamente, sobre la noción transversal de “coste estándar”. De hecho hay una constante imprecisión conceptual o una constante mezcolanza a lo largo del ALRSAL cuando de diferenciar “competencias” de “servicios” o, inclusive, de “ejercicio de las competencias” se trata. Con la finalidad de intentar no incurrir en regulaciones inconstitucionales, el ALRSAL se mueve en un pantanoso terreno conceptual: afirma que “reordena competencias” cuando en verdad lo que hace (salvo en los casos sectoriales citados) es regular un alambicado y complejo sistema (probablemente nada operativo a todas luces) de “traslado del ejercicio de la prestación” de determinados servicios de una a otra instancia de gobierno local.

Por tanto, se pretende exclusivamente una “reordenación de las condiciones de ejercicio de los servicios públicos locales” por los diferentes entes locales en función de la determinación previa de un “coste estándar” de tales servicios públicos por medio de Real Decreto del Gobierno del Estado y, en segundo plano, a través de una cadena de procesos de evaluación de los servicios públicos de conformidad con tal coste estándar previamente establecido.

Cabe igualmente dudar que la pretendida operación de determinación de los “costes estándar” de los distintos servicios públicos a través de Real Decreto sea constitucional. Sobre todo por los importantes (transcendentales efectos) que se le anudan a tal decisión. En efecto, tal operación puede afectar plenamente a la garantía institucional de la autonomía municipal, puesto que en el caso de desapoderar del ejercicio de un buen número de competencias al municipio en favor de las diputaciones u otros niveles de gobierno como consecuencia de este sistema de evaluación, las consecuencias serían obvias: ese municipio queda limitado en el ejercicio de las funciones que tiene asignadas legalmente y, además, la responsabilidad por las decisiones políticas y la gestión de tales servicios se desplaza del ámbito municipal a otro nivel de gobierno. Este punto es particularmente grave, puesto que afecta especialmente al principio democrático, ya que se disocia la titularidad de la competencia (que es del municipio y por la que debe responder el gobierno municipal) de su ejercicio (que compete a otro nivel de gobierno al que los ciudadanos no han votado para ejercer tales funciones ni puede responder ante ellos).

Esa fijación del coste estándar por parte del Real Decreto del Gobierno no sólo se establece en el caso de los servicios mínimos obligatorios (nueva redacción del artículo 26 LRBL), sino que también se realiza en el caso de la evaluación de las “competencias impropias” (disposición transitoria novena), así como aparece implícita tanto en la evaluación conjunta de los servicios municipales (disposición adicional sexta) o en la evaluación de los servicios prestados por mancomunidades y entidades locales menores (disposición adicional séptima). Aunque cabe subrayar que, salvo en lo que afecta a la determinación del coste estándar de los servicios mínimos obligatorios, el anteproyecto no recoge una habilitación expresa al Gobierno para establecer tales costes estándar en los demás casos (¿olvido real o intencionado para abrir un margen mayor de incertidumbre). Una noción de “coste estándar” que se traduce (según prevé la disposición adicional decimotercera) en una gran indeterminación y por tanto, es sin duda una “peligrosa” (por sus contornos indeterminados) habilitación legal, para saber qué se entiende por “el coste real y efectivo de dichos servicios que se tomarán como referencia”. Es más, puede considerarse incluso una suerte de “habilitación en blanco” al Gobierno central que, teniendo en cuenta sus drásticos efectos, puede considerarse incluso que vulnera el “principio de preferencia de ley” (tal como ha sido configurado por una reiterada jurisprudencia constitucional) en la determinación de lo básico, ya que no contiene prácticamente ningún límite material al ejercicio de esa competencia básica por parte del poder reglamentario del Estado. Cabe objetar, por tanto, que esa habilitación vulnera el principio de reserva material de ley en el ámbito básico, ya que no establece criterios o directrices de ningún tipo que acoten la habilitación excepcional que para la determinación del Estado tienen las normas reglamentarias emanadas del Gobierno.

El paralelismo entre “coste estándar” y “servicio municipal” es absolutamente inapropiado de forma homogénea y desvinculada de los diferentes sistemas de financiación municipal. En este sentido, y acorde con una financiación propia, la fijación del coste-estándar le correspondería a las instituciones forales o, en su caso, a las instituciones autonómicas competentes, aunque no por ello el mecanismo deja de ser muy lesivo para la capacidad autoorganizativa municipal que además no tiene parangón en el resto de servicios que se presta por otros niveles administrativos.

Es preciso plantearse como cuestión previa hasta qué punto la determinación de un “coste estándar” por la prestación de servicios públicos municipales no vulnera frontalmente el principio de autonomía local, en cuanto que restringe la capacidad de priorizar políticas públicas y, por consiguiente, de decidir sobre su “calidad” o “intensidad” en la prestación de tales servicios siempre que las finanzas públicas municipales no padezcan y se garantice la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que es una nota generalizada en la práctica totalidad de los municipios vascos.

En todo caso, si se impusiera la “lógica” del establecimiento de costes estándar por servicios públicos municipales, en la Comunidad Autónoma del País Vasco la solución diseñada para limitar el gasto municipal que pondría en peligro el cumplimiento del principio de equilibrio presupuestario mediante el establecimiento de un “coste-estándar” debería reconocer el marco autonómico y en concreto foral para diseñar el mecanismo que se estime más adecuado para la obtención de la misma finalidad. En efecto, partiendo de la conexión material entre coste estándar de los servicios públicos locales y las peculiaridades derivadas del Concierto Económico en cuanto se refiere a la financiación municipal, parece obvio llegar a tal conclusión. Y en tanto que el cumplimiento del principio de estabilidad tampoco es no es nuevo en el ordenamiento jurídico económico de la CAPV (aparece en las normas forales presupuestarias) y sin perjuicio de que se le dote de mayor protección derivada de su consideración constitucional con la modificación del artículo 135 C.E, las consecuencias de las hipotéticas quiebras de tal principio por parte de los Ayuntamientos Vascos deberán ser ejercidas por las Diputaciones Forales en virtud de su competencia en materia de régimen económico financiero, de financiación municipal, de estabilidad presupuestaria y, en fin, de tutela financiera.

3.2.3 La determinación de un modelo institucional municipal

El modelo institucional y municipal que el anteproyecto pretende poner en marcha parte de la premisa del fortalecimiento del nivel provincial de gobierno local y la asunción por éste del ejercicio de las competencias (prestación de determinados servicios) que por motivos de inadecuación del coste estándar o por razones de economías de escala deban ser ejercidos por las diputaciones provinciales. Ni que decir tiene que el modelo institucional vasco no se ajusta en absoluto a tales premisas, pues los órganos forales de los Territorios Históricos vascos, sin perjuicio de que ejerzan las funciones de las diputaciones de régimen común, no son propiamente entidades locales sino instancias políticas forales propias de la arquitectura singular institucional que tiene Euskadi con anclaje en la disposición adicional primera de la Constitución.

En Euskadi los Ayuntamientos de tamaño pequeño y mediano (de menos de 20.000 habitantes) llevan a cabo una gestión eficiente de sus servicios mínimos obligatorios (así como del resto de sus servicios) por lo que resulta inadecuado y probablemente ineficaz diseñar otro sistema que no se apoye en los Ayuntamientos para la prestación de dichos servicios con la misma calidad, eficacia y proximidad a la ciudadanía. Además, el 40,2 % de los municipios vascos tiene una población inferior a 1.000 habitantes. Esta circunstancia es aceptada y regulada en la financiación local en

Euskadi llegando incluso a reforzar la participación municipal en los fondos forales de los Ayuntamientos más pequeños para que esos servicios se puedan prestar mejor por el nivel municipal. Y en este sentido, es necesario destacar por ejemplo, que existe una discriminación positiva cuantificada a favor de los Ayuntamientos de menor tamaño, para la prestación por sí mismos de los servicios mínimos obligatorios (en Bizkaia y Gipuzkoa, mientras que Álava dispone de otra organización administrativa y económico-financiera con presencia de Concejos y Cuadrillas).

Igualmente el texto contiene una voluntad de valoración de los servicios de las mancomunidades (con la referencia al “coste estándar”) y en caso que la evaluación resulte inadecuada se prevé la disolución de la mancomunidad y se ha de suponer que conllevaría la atribución automática de esa prestación a otra instancia, que en el caso de Euskadi serían, en principio, las Diputaciones Forales siempre que la cláusula de salvaguarda foral no estableciera otra cosa. Esa operación implicaría desapoderar a tales entidades locales intermedias de las facultades de prestación de un servicio público que se lleva a cabo en condiciones óptimas para asignarlo a otro tipo de instancias “a coste estándar” con el consiguiente deterioro de tales prestaciones.

Tampoco la figura de los consorcios queda reforzada en este texto, más bien lo contrario, con el cambio sustancial de su naturaleza considerándolo adscrito a la Administración que tenga una participación o entidad más significativa según la D.F.2ª. Igualmente esto se refleja en su escaso régimen transitorio de 5 meses, D.T.2ª.

En Euskadi sin embargo, cabe poner de relieve que, tanto en la esfera de las mancomunidades como en lo que afecta a los consorcios, las competencias de desarrollo normativo son propias en estos momentos de los órganos forales de los Territorios Históricos y, atendiendo asimismo al régimen de financiación especial de los municipios vascos, tales reglas previstas en el ALRSAL no pueden ser aplicables a la realidad de los entes locales intermedios de Euskadi, salvo en aquellas cuestiones que se refieran al régimen jurídico general de tales instituciones. De hecho, existen una regulación específica para la mayoría del Territorio de la CAPV, a través de Normas Forales en Gipuzkoa (Norma Foral 6/2007, de 10 de abril, reguladora de las entidades de ámbito supramunicipal del Territorio Histórico de Gipuzkoa, modificada por medio de la norma forma 6/2008) y en Bizkaia (Norma Foral 3/95, de 30 de marzo, reguladora de las Entidades de ámbito supramunicipal de Bizkaia) mientras que en Álava las funciones de estas Entidades está diseñada a través de las Cuadrillas (N.F 63/1989, de 20 de noviembre, de Cuadrillas). Su fundamento jurídico arranca del artículo 37 del EAPV, en relación con la disposición adicional primera de la Constitución; es decir, existe una competencia foral en la regulación de las demarcaciones territoriales de naturaleza supramunicipal para el logro de un equilibrio territorial en las prestaciones.

En este sentido, el modelo del anteproyecto resulta más favorable a Ayuntamientos de tamaño medio-grande (de más de 20.000 habitantes, mientras que penaliza a los municipios de menos de 20.000 habitantes, así como puede poner en cuestión la viabilidad de otras Entidades Locales, ya que aplicado directamente a Álava (y siempre que la intensidad en su aplicación fuera absoluta) podría incluso significar por ejemplo, el vaciamiento de la prestación de servicios en la práctica totalidad de los ayuntamientos alaveses (porque, salvo el caso de Vitoria-Gasteiz, el resto tiene menos de 20.000 habitantes). Si esa hipótesis extrema se produjera, la Diputación Foral de

Álava asumiría la inmensa mayoría de las prestaciones de servicios municipales y dejaría sin sentido buena parte de las estructuras municipales; lo cual no sólo sería poco respetuoso con los derechos históricos forales, sino que tendría una gran dificultad para el acceso de la ciudadanía a tales servicios. Es por ello por lo que se entiende que en este contexto el ejercicio de la competencia foral podría regular y dotar de contenido a algunas técnicas de cooperación intermunicipal para agotar las vías de cooperación municipal antes de vaciar de competencias y servicios a los Ayuntamientos Vascos y sin perjuicio del control derivado de su tutela financiera.

3.2.4-La racionalización de la estructura organizativa local

Se señala que el segundo eje u objetivo de la reforma es la racionalización de las estructuras organizativas locales. La exposición de motivos del ALRSAL sitúa como uno de los objetivos claves de la reforma desde la perspectiva de racionalización de estructuras organizativas el conjunto de medidas dirigidas a fortalecer a las Diputaciones provinciales. Ya se ha hecho referencia a este tema, pero simplemente el enunciado del mismo nos pone sobre aviso de que ese objetivo no tiene recorrido aplicativo alguno en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, puesto que el “fortalecimiento de las Diputaciones Forales” no puede ser en sí mismo un objetivo de tal reforma. En nada se parecen las competencias ni el papel institucional de las Diputaciones Forales con las diputaciones de régimen común, lo que es una muestra de las dificultades (o, incluso, de la imposibilidad) de trasladar el diseño institucional por el que opta el anteproyecto en relación con el marco institucional existente y con el propio papel de los órganos forales de los Territorios Históricos vascos. Ello no es, en efecto, sino una muestra evidente de que el modelo de racionalización no tiene aplicación a las instituciones vascas.

El ALRSAL lleva a cabo una modificación de la LBRL que no supone en sí misma una racionalización de estructuras organizativas de la Administración Local, salvo que por tal se entienda la supresión de estructuras organizativas como consecuencia de la supresión o el traslado de determinadas prestaciones de servicios en aquellos casos en los que la evaluación fuera negativa o resulte inadecuada. Éste es el caso típico de las evaluaciones negativas en los supuestos de competencias impropias o actividades económicas. Asimismo, un supuesto similar se produciría en los casos en que las prestaciones derivadas de los servicios mínimos obligatorios, como consecuencia de una evaluación negativa en términos de “coste estándar” fueran objeto de desplazamiento del municipio o mancomunidad respectiva a la diputación provincial (en nuestro caso, a la diputación foral si asumiesen competencias en la prestación de servicios).

Las medidas que se encuadran dentro de un proceso de “racionalización”, desde la perspectiva del anteproyecto, se sitúan preferentemente en las disposiciones adicionales del ALRSAL. Y estas se pueden dividir en tres tipos de medidas de “racionalización”. A saber:

- Las vinculadas a la actividad política local,

- Las referidas al redimensionamiento de los entes instrumentales locales
- Y las que tienen por objeto al personal directivo y al personal al servicio de las entidades locales.

a) Por lo que respecta a las medidas de racionalización vinculadas con la actividad política, la pretendida eficiencia de las entidades locales se consigue a costa de sacrificar la calidad democrática de las instituciones locales, sobre todo poniendo en cuestión (o “bajo sospecha”) la actividad política local mediante la articulación de una serie de medidas que persiguen los siguientes objetivos:

- a) Establecer un sistema de limitación de las retribuciones máximas que podrán percibir los representantes locales, estableciendo un cuadro comparativo entre el número de habitantes del municipio y las percepciones que recibe un cargo con el rango de Secretario de Estado.
- b) Determinar, asimismo, una escala del número máximo de personal eventual de los Ayuntamientos en función asimismo del tamaño del municipio.
- c) Limitar el número de cargos públicos locales con dedicación exclusiva (representativos o miembros de las Juntas de Gobierno Local no corporativos en los municipios de gran población) en función, igualmente, del tamaño del municipio.

Tales restricciones no ayudan precisamente a la calidad democrática de los entes locales. Por un lado, debilitan totalmente la efectividad del principio de autonomía local, conforme fue explicitado por la Carta Europea de Autonomía Local, en cuanto que los ayuntamientos ya no ordenan ni gestionan sus asuntos públicos más básicos como son los relativos a la autoorganización bajo su propia responsabilidad, lo que condiciona la aplicabilidad efectiva de los artículos 6 y 7 de la Carta Europea de Autonomía Local.

b) Dentro de las medidas de racionalización de contenido más organizativo se encuentran, sin duda, las recogidas en la disposición adicional quinta, que persiguen un “redimensionamiento del sector público local” mediante una batería de normas que tienen un triple alcance: a) las entidades locales que tengan un plan de ajuste o un plan económico financiero no pueden crear entes instrumentales ni realizar aportaciones patrimoniales a las entidades públicas empresariales y empresas públicas ya existentes; b) si el ente instrumental es Administración Pública a efectos SEC-95 y se encuentra a 31 de diciembre de 2013 en una situación deficitaria, debe proceder a elaborar un plan de corrección del desequilibrio financiero y si esa corrección no se produjera en el plazo de un año deberá disolverse; y c) se prohíbe expresamente que un ente instrumental dependiente de una entidad local tenga a su vez entes instrumentales dependientes de ella, debiendo en su caso ser disueltos los mismos en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la Ley.

También se puede pretender insertar en estas medidas de “racionalización” la regulación que el ALRSAL lleva a cabo de la figura de los funcionarios con

“habilitación de carácter estatal” (ahora denominados de nuevo “nacionales”). Sin entrar en mayores precisiones sobre este nuevo régimen jurídico, hay que señalar que la configuración normativa de estos “habilitados nacionales” no solo retorne a la regulación de 1985 (puesto que deroga la disposición adicional segunda del EBEP), sino que sobre todo lleva a cabo una recentralización de las competencias en esta materia y ningunea en el baremo del concurso de méritos a los ayuntamientos (a los que solo reserva un 5 % del total de puntos), obviando además cualquier referencia a los conocimientos de la lengua propia (que sí aparecían en la Ley de Bases de 1985). Y, por último, se contienen una serie de medidas limitadoras que afectan al personal directivo, tanto de los municipios de gran población como de entidades del sector público local, así como a los empleados públicos locales. Las más relevantes se refieren a las retribuciones máximas que por todos los conceptos podrán recibir los empleados públicos municipales, que se limitarán por medio de la Ley de Presupuestos Generales del Estado teniendo en cuenta “el grupo de clasificación profesional así como otros factores”. Este aspecto es trascendente porque, aparte de mutilar las potestades de autoorganización local, en el caso vasco pudiera afectar también de forma indirecta a las competencias financieras derivadas del Concierto Económico.

Todas ellas son medidas muy vinculadas a los Presupuestos Generales del Estado que precisan de un marco de referencia distinto en el caso de los Ayuntamientos Vascos. En primer lugar cabría oponerse a que por parte de cualquier institución externa al propio ayuntamiento se determinen las retribuciones o límites de sus cargos públicos representativos, en cuanto que supone una afrenta al principio de autonomía local. Pero, en el caso de que se hayan de establecer determinadas limitaciones estas –tal y como hizo en su día el Acuerdo de Gobernabilidad de EUDEL de 2007- tendrían que fijar únicamente “directrices u orientaciones” de cuáles serían las retribuciones de tales cargos públicos, debiendo luego ser cada ayuntamiento quien –en uso de sus potestades de autoorganización y bajo su propia responsabilidad- fijara puntualmente tales retribuciones. Tales “directrices” u “orientaciones”, teniendo en cuenta el régimen especial de financiación a través del Concierto Económico, no debieran ser fijadas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sino las normas propias de las instituciones vascas en función de la competencia de cada nivel de gobierno. Por otra parte, en tanto que el marco de financiación no es el estatal, las referencias a la estabilidad presupuestaria evoca a las correspondientes Normas Forales y un contexto de diálogo con la CAPV en el marco del Concierto Económico. También merece distinta consideración las determinaciones referidas a los 7, 8 y 9 de la vigente D.A.2ª de la vigente LBRL porque al haberse alterado tanto el marco regulatorio las competencias municipales relacionadas con las forales en estas materias como al verse afectada incluso la numeración de los artículos no parece que sean respetuosas con el contenido al que se ha dotado a los derechos históricos. Se torna así necesario llevar a cabo un proceso de adaptación de esas previsiones de excepcionalidad foral en lo que ha habilitados de carácter “nacional” se trata, tal como aparecen aún recogidos en tales apartados de la disposición adicional segunda, pues su encaje actual es imposible.

3.2.5 La garantía de un control financiero y presupuestario más riguroso

Otro objetivo de la reforma que lleva a cabo el ALRSAL –de acuerdo con su exposición de motivos- es el de garantía de un control financiero y presupuestario más riguroso. Sin duda este objetivo se enmarca con un carácter instrumental dentro del más general de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que impregna todo el contenido de la propuesta normativa.

Ni qué decir tiene que este objetivo sí que está directamente relacionado con las competencias de naturaleza económico-financiera que ejercen las instituciones vascas como consecuencia del régimen foral reconocido y garantizado expresamente en la disposición adicional primera de la Constitución, en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, así como en la Ley del Concierto Económico. Sin embargo, tal como se advertía al inicio de este Informe, el ALRSAL no contiene ningún tipo de disposición adicional o final de garantía y respecto de las competencias de la Comunidad Autónoma y de sus Territorios Históricos en esta materia. Y aquí, no cabe obviarlo, se está afectando a una de las materias sustantivas de la singularidad vasca derivada del respeto y garantía de los derechos históricos: el Concierto Económico.

En el ámbito de la garantía del control económico-financiero y presupuestario, el ALRSAL recoge una serie de previsiones que conviene analizar, siquiera sea de forma epidérmica, para determinar hasta qué punto afectan a la posición de los municipios vascos, en qué medida son o no aplicables a la realidad vasca (y si lo son con qué modulaciones), así como qué proyecciones presenta esa genérica garantía a lo largo del texto del anteproyecto de ley. Las proyecciones más básicas del ALRSAL sobre esta materia son las siguientes:

- 1) El carácter transversal y omnipresente de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera en la arquitectura normativa del texto.
- 2) Las modificaciones del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales que se proponen.
- 3) La redefinición del papel de la Intervención municipal y su pretendido fortalecimiento con la atribución de un abanico de nuevas funciones.
- 4) La articulación de una serie de instrumentos económico-financieros con dudosa aplicación a la realidad institucional de las entidades locales de Euskadi sin la adecuación foral correspondiente.

1- Sobre el carácter transversal de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no conviene detenerse en estos momentos, pues están prácticamente presentes en todas las soluciones institucionales que promueve el ALRSAL. Los Ayuntamientos vascos son plenamente consciente de la necesidad de garantizar la efectividad de tales principios en el funcionamiento de las finanzas públicas municipales, pero no se comparte que a la garantía de su efectividad se les anuden una serie de efectos (muchos de ellos traumáticos) para tales municipios e, inclusive, para su propia existencia futura. Igualmente no se comparte que por

determinados desequilibrios en las cuentas públicas (muchas veces heredados de situaciones pretéritas) se condene a determinados municipios vascos (y, por consiguiente a su ciudadanía) a disponer de una cartera de servicios mutilada, a impedirles prestar determinados servicios o se les impida crear o mantener entes instrumentales o, en fin, se haga posible su intervención con los efectos traumáticos que ello conlleva. Nadie pone en duda la necesidad imperiosa de ajustar el déficit público, cumplir los objetivos de deuda pública y respetar la regla de gasto, pero lo que no se pueden extraer son consecuencias desproporcionadas de esas finalidades y articular una reforma estructural con vocación de permanencia en el tiempo (como es la reforma local) únicamente asentada en el cumplimiento estricto de tales servicios.

En la Comunidad Autónoma de Euskadi la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito de las Entidades Locales es un ejercicio que, hoy por hoy, es una competencia que está siendo ejercida por medio de la regulación foral en tanto que son estas instituciones las que desempeñan las competencias materiales en ese ámbito y las de tutela financiera de los Ayuntamientos Vascos. En este sentido, el desarrollo del artículo 135 del a CE, tal como prevé la disposición final tercera, dos, de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (que reconoce que en la Comunidad Autónoma de Euskadi esa ley se aplicara sin perjuicio de las competencias derivadas del Concierto Económico), deberá establecer una regulación interna para que en el contexto del art. 48 de la ley de Concierto económico exista un diálogo necesario en el cumplimiento de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Euskadi (Instituciones Comunes y Territorios Históricos) en esta materia, que habitualmente se vehiculará a través de la Comisión mixta del Concierto Económico y coordinado con el Consejo Vasco de Finanzas Públicas.

2- El ALRSAL lleva a cabo, asimismo, una modificación puntual del texto refundido de la Ley Reguladora de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Esa modificación se proyecta sobre dos artículos: 213 y 218. No es objeto de este Informe su análisis, pero sí poner de relieve que, ambas cuestiones (control interno y los Informes sobre resolución de discrepancias) tienen como objeto fortalecer el control económico financiero municipal a través de dotarle a la Intervención Municipal de una serie de atribuciones adicionales que seguidamente serán tratadas someramente.

Entendemos que esa modificación no debe de interpretarse con la premisa de asimilación del régimen de las Haciendas Forales con el régimen común de la Hacienda local. Es decir, la posible modificación de la Ley de Haciendas Locales con rango de básico, no debe de entenderse como modificación automática de las Normas Forales de las Haciendas Locales. Esta materia ha sido siempre objeto de regulación por parte de las Normas Forales Presupuestarias de los entes locales, las que han establecido singularidades específicas, al hilo también de la cláusula de salvaguarda foral que siempre se ha recogido en la propia Ley de Haciendas Locales. En este sentido, y atendiendo al diseño competencial que básicamente regula el Concierto económico, las instituciones vascas competentes (y en este caso los órganos forales de los Territorios Históricos) siempre han ejercido tales competencias normativas y han establecido determinadas singularidades derivadas de ese régimen de control interno

y de regulación de los informes de discrepancias (“reparos”). Obviamente, aunque en este caso no se recoja expresamente una cláusula de salvaguarda foral cabe entender perfectamente aplicable a este caso la existente en el propio texto refundido de la Ley de Haciendas Locales y, por consiguiente, las instituciones competentes de la Comunidad Autónoma podrán seguir ejerciendo sus propias competencias en esta materia derivadas de la disposición adicional primera de la Constitución, del Estatuto de Autonomía, de la Ley del Concierto Económico y del resto de leyes y normas forales de derecho interno que regulen tal atribución de competencias a las Instituciones Comunes o a los órganos forales de los Territorios Históricos.

3- Respecto de la redefinición del papel de la Intervención municipal y su pretendido fortalecimiento con la atribución de un abanico de nuevas funciones que se desgranar a lo largo del texto del ALRSAL. Una vez más, cabe señalar que no se trata de realizar un análisis exhaustivo si no de comprobar en qué medida este cambio funcional del papel de la Intervención municipal afecta a los municipios vascos y más precisamente a las competencias de las instituciones vascas sobre tales materias. La exposición de motivos del ALRSAL es muy contundente en sus términos:

“Para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, se refuerza el papel de la función interventora en las entidades locales y se habilita al Gobierno para establecer las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones de control”.

En este sentido, se puede destacar lo siguiente:

- Ese refuerzo del papel de la Intervención se desgrana a lo largo y ancho del texto del ALRSAL y tiene, por ejemplo, las siguientes manifestaciones:
 - En el artículo 7.4 se prevé un Informe previo del Interventor sobre la sostenibilidad financiera de las competencias impropias que pretenda ejercer el municipio.
 - En los supuestos de “intervención de municipios” de menos de 5.000 habitantes, el Interventor deberá comunicar a la Diputación Foral la concurrencia de las circunstancias previstas en el apartado primero, que son precisamente las que activan el procedimiento de intervención (artículo 61 bis). Obviamente, en el supuesto de producirse la “intervención” del municipio, todos los órganos del área económico-financiera pasan a depender funcionalmente de la propia Diputación Foral. Este supuesto es, en sí mismo, un absurdo aplicado a la situación vasca, pues nada más y nada menos que se pretende que el órgano que ejerce la tutela financiera de estos entes locales (tal como prevé, por ejemplo, la normativa de estabilidad presupuestaria) sea el que a su vez intervenga el municipio. Una muestra más de la inaplicabilidad de las reglas de este anteproyecto a la situación de Euskadi.
 - En los supuestos de gestión directa de servicios públicos, el Informe de la Intervención municipal deberá valorar la sostenibilidad financiera y

eficiencia de las propuestas planteadas de conformidad con lo previsto en los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

- O En los municipios de más de 75.000 habitantes que cubran los puestos de funcionarios con habilitación nacional del área económico-financiera por el procedimiento de libre designación, será preciso para su provisión la autorización del Ministerio de Economía y Hacienda y para su cese un informe preceptivo previo del mismo Ministerio. No cabe duda que en Euskadi estas facultades, de acuerdo con lo previsto en el régimen financiero especial y las competencias que al efecto despliegan las instituciones vascas, debe ser realizado por las autoridades que dispongan de la competencia.
- O Se refuerzan las facultades de control interno mediante una nueva redacción del artículo 213 del texto refundido de la Ley de Haciendas Locales, que ya hemos expuesto. No obstante, se faculta a que sea el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el que determine “las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control”. Sin duda, estas atribuciones configuran una Intervención Municipal “dependiente” del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Atendiendo a las competencias propias derivadas de la Ley del Concierto Económico, se debe defender la tesis de que tales funciones deben ser desempeñadas por las instituciones vascas competentes en la materia.
- O Se regula asimismo un régimen jurídico específico sobre los Informes de resolución de discrepancias (tradicionalmente denominados “reparos”) donde el papel de la Intervención municipal adquiere un notable protagonismo y se convierte (aunque ya lo era en menor medida) en un órgano fiscalizador de la actividad de los órganos políticos y, en especial, del Presidente y del Pleno de la entidad local, debiendo remitir al Tribunal de Cuentas anualmente todas las resoluciones y acuerdos adoptados contrarios a los reparos.
- O Particular importancia adquiere el informe de la Intervención municipal en aquellos casos en que se produzca una evaluación de las “competencias impropias” ejercidas por los municipios, puesto que al efecto de determinar su inadecuación y, en su caso, supresión de tales actividades complementarias (o la adopción del resto de medidas propuestas) es relevante el citado Informe (disposición transitoria novena).

En todo caso, tales previsiones normativas para Euskadi deberían enmarcarse, tal como se ha dicho, en las peculiaridades del régimen del Concierto Económico y, por consiguiente, corresponderá a las instituciones autonómicas o forales competentes por razón de la materia (en estos momentos son las Juntas Generales de los Territorios Históricos) quienes adecuen todas esas atribuciones reconocidas a la Intervención

municipal, así como ejerzan en su caso las potestades normativas derivadas de las mismas.

4- Finalmente **ALRSAL contiene determinadas reglas que tienen conexión con las garantías de un control financiero y presupuestario más riguroso.** Entendemos que no son aplicables a Euskadi, dado el régimen financiero especial existente y, sobre todo, el sistema propio de financiación municipal en lo que afecta a los tributos concertados. Por solo traer algunos ejemplos a colación, dentro de estas reglas se encontrarían las siguientes:

- El procedimiento de garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas previsto en el artículo 57 bis, en puridad no puede aplicarse en el caso vasco, puesto que la inclusión de una cláusula en los convenios de colaboración entre Comunidad Autónoma y municipio que autorice a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, no se puede hacer efectivo en Euskadi dado el sistema de Concierto Económico y, por ende, la financiación municipal existente (salvo que se proyectaran sobre los tributos no concertados).
- Tampoco es aplicable a los municipios vascos la previsión recogida en el artículo 61 bis, apartado e) iii, que prevé como un supuesto concurrente para la intervención de municipios de menos de 5.000 habitantes, que “tenga retenido el porcentaje máximo permitido de su participación en los ingresos del Estado, de conformidad con lo dispuesto anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado”. Particularmente grave es que se prevea un régimen transitorio con carácter retroactivo para la intervención de municipios de menos de 5.000 h., pues se están extrayendo graves consecuencias para el funcionamiento de estos entes locales por decisiones económico-financieras adoptadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley y, en ocasiones, por equipos de gobierno que no son responsables de tal estado de las cuentas públicas.
- Precisarían de una mayor adecuación a la realidad institucional vasca, dado su peculiar sistema de financiación, las previsiones recogidas en la disposición adicional decimonovena del ALRSAL, que prevén un sistema de compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios y competencias. Y en este sentido, es necesario destacar que este mecanismo tiene importantes carencias cuando el Ayuntamiento sea “el acreedor” de una deuda de otra Administración.
- Asimismo se establece una regla en virtud de la cual a partir del 1 de enero de 2014 quedarán sin efecto todos los convenios suscritos por las administraciones públicas con las entidades locas que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio de competencias distintas a las previstas en los artículos 25 y 27 de la LBRL, lo que lisa y llanamente supone que cualquier convenio que se despliegue sobre otro tipo de materias quedaría sin efecto. En tanto que los fondos que alimentan dichos convenios no participan de los fondos estatales, esta determinación debe remitirse a lo que prevea las disposiciones forales correspondientes y en su caso, atenta directamente contra aquellos ámbitos competenciales que pueden ser propios de la Comunidad

Autónoma y de los Territorios Históricos y que, de acuerdo con el sistema interno de distribución de competencias, pueden legislar o normar sobre ellos y haber previsto la financiación correspondiente para que sean atendidos. No cabe ocultar el hipotético (o estimado) enorme impacto que una cláusula de este carácter tendría sobre determinados ámbitos materiales y prestaciones que hoy en día están siendo realizadas por los ayuntamientos vascos en beneficio de la ciudadanía. Teniendo en cuenta el régimen financiero especial de Euskadi, cabría considerar que esta cláusula no debería ser de aplicación a los municipios vascos.

En todos estos apartados citados se observa con claridad que el sistema diseñado por el anteproyecto no resulta de aplicación (o tiene una traslación enormemente) compleja al ámbito de aplicación de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En efecto, la mayor parte de esos supuestos se articulan en torno a un sistema de financiación “común” en el que los municipios participan de los tributos del Estado y, por tanto, se alejan del sistema de financiación municipal consecuencia de la aplicación de la Ley del Concierto Económico y de las leyes de la Comunidad Autónoma y Normas Forales que lo desarrollan, aplicables a los municipios vascos. Parece, por tanto obvio que una modificación tan profunda del sistema competencial no queda alineada con el régimen económico financiero autonómico, distinto al de régimen común, y produce no sólo una incomprensión de las medidas adoptadas sino una gran inseguridad jurídica por la no aplicación directa de estas medidas y que debe ser solucionado por este texto legal con el respeto al sistema de financiación derivado del Concierto Económico.

3.2.6 Vulneración del principio constitucional de autonomía local y títulos competencia les invocados por el anteproyecto.

Aunque se ha hecho referencia en distintos pasajes de este Informe a la frontal vulneración del principio de autonomía local que el anteproyecto implica, conviene reiterar que tanto por el recorte de las competencias municipales que se produce, así como por la eliminación de facto de la cláusula general de competencias, como igualmente del potencial desapoderamiento de la prestación de determinados servicios públicos municipales (que, en algunos casos, pueden llegar hasta el punto de dejar “vacío de competencias efectivas” a un ayuntamiento), el texto es un atentado flagrante y directo al principio de autonomía municipal constitucionalmente garantizado y también a la Carta Europea de Autonomía Local. No cabe duda que en no pocos casos la posible aplicación de ese texto a determinados municipios podría conllevar una afectación directa al principio de “garantía institucional” de la autonomía municipal, en cuanto que –si la traslación del ejercicio de las competencias municipales es extensa e intensa- supondría un “vaciamiento” de su poder político efectivo (se dispondría de la titularidad “formal” de las competencias, pero no de sus ejercicio material) y, asimismo, la imagen institucional del municipio podría llegar a ser irreconocible en términos institucionales.

Es interesante llevar a cabo, asimismo, un breve análisis de los títulos competenciales en los que se fundamenta el ALRSAL, pues con toda seguridad este es un enfoque del problema que debe ser analizado con detalle desde la óptica del propio Gobierno

Vasco de las Diputaciones Forales. Por lo que ahora interesa, tan solo cabe señalar que la invocación conjunta de tres títulos competenciales (apartados 13, 14 y 18 del artículo 149.1 CE) no basta por sí misma para pretender justificar, en términos de competencias constitucionales, la amplia operación de reforma emprendida.

Obviamente, al no ser suficiente la invocación del artículo 149.1.18 CE en este caso, dada la profundidad de las reformas y su clara afectación a competencias autonómicas (y, en su caso, forales), se añaden los apartados 13 y 14 del mismo artículo 149.1 CE. Sobre el primero no cabe extenderse, pero difícilmente lo que es un título con vocación o naturaleza “excepcional o contingente” puede servir para justificar constitucionalmente una operación legislativa de naturaleza estructural o, si se prefiere, la regulación de un conjunto de instituciones públicas (las locales) que son Estado.

Respecto a la invocación del artículo 149.1.14 CE (Hacienda General y Deuda del Estado) representa intentar fortalecer, con un título que tiene también una proyección transversal, las medidas del ALRSAL a partir de los presupuestos económico-financieros. Pero, en el caso concreto de Euskadi, ese título competencial estatal no puede prescindir de las competencias de las instituciones autonómicas o forales para la regulación de las Haciendas Forales también reconocido con rango constitucional en la disposición adicional primera de la Constitución. Por lo tanto, la invocación de esta competencia es probable que no quiera ni deba prescindir del marco del Concierto Económico. En realidad, como venimos señalando a lo largo de este Informe, las competencias en materia de Hacienda Local por lo que corresponde a las instituciones autonómicas y forales vascas derivan directamente de la disposición adicional primera de la Constitución, por lo que el título competencial del artículo 149.1.14 se ha de interpretar conjuntamente con esas previsiones de la citada disposición adicional. Por consiguiente, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi la intensidad aplicativa (o de cobertura) de tal título competencial (artículo 149.1.14 CE), puede entenderse amortiguada en buena medida por la excepción foral

3.2.7 Ausencia de una cláusula de singularidad respecto del régimen foral

La convivencia de ámbitos competenciales diversos en muchos de los aspectos regulados en este anteproyecto precisa que su singularidad e identidad sea puesta en evidencia mediante las correspondientes disposiciones adicionales o, en su caso, finales. En el caso de la existencia de los derechos históricos de los territorios forales esta es la técnica que se inició con la Disposición adicional primera por el legislador consituyente y que el tema que nos ocupa continúo el legislador de la LBRL con la disposición adicional vigente, esa misma técnica de recoger la salvaguarda foral se extendió al texto de la Ley de Haciendas Locales o, en fin, encontró acomodo en la normativa específica en materia de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (disposición final tercera, dos, de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril).

En tanto que a través del ALRSAL se aborda no ya una modificación de la Ley de Bases de régimen local vigente sino una auténtica transformación del marco institucional local, este anteproyecto debe contener igualmente una disposición final o, en su caso,

adicional, o completar la existente, que sea respetuosa con las competencias propias de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y con la garantía de la autonomía foral de las Diputaciones Forales respecto de las nuevas previsiones. Esto demanda una correcta técnica legislativa pero también, es una necesidad para los Ayuntamientos Vascos porque la preocupación por el cumplimiento de los objetivos estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera que informa el anteproyecto y que modifica la legislación vigente en muchos aspectos que se integran en las competencias que en la Comunidad Autónoma de Euskadi desarrollan en buena medida actualmente las Diputaciones Forales. En otro caso, la indeterminación e inseguridad jurídica será manifiesta para los operadores jurídicos porque no podrían llevar a cabo una aplicación directa de la normativa estatal sin vulnerar las competencias constitucionalmente reconocidas a las Diputaciones Forales (especialmente en materia de organización institucional, competencias propias de régimen local, financiación municipal, competencias derivadas de la estabilidad presupuestaria y, en fin, tutela financiera de los entes locales) obviando la singularidad que ya tienen los Ayuntamientos Vascos (desde el punto de vista institucional, competencial y financiero respecto del régimen común).

Por todo ello se considera imprescindible que, en el caso de tramitarse este texto como Proyecto de Ley, se proceda a la incorporación de una cláusula que salvaguarde las competencias propias de las instituciones de la Comunidad Autónoma o de los órganos forales de los Territorios Históricos y determine así cuál es la aplicación del régimen foral, superando el marco de la vigente adicional segunda porque la transformación del texto obliga a que el legislador dote se pronuncie sobre otros contenidos en la convivencia del régimen común y foral y para la concreción del régimen jurídico de los Ayuntamientos Vascos.

4. CONCLUSIONES DE LA VALORACIÓN

- En términos generales, el **recorte de las competencias municipales que se contienen en el anteproyecto, con la eliminación de facto de la cláusula general de competencias o el potencial desapoderamiento de la prestación de determinados servicios públicos municipales** (que, en algunos casos, pueden llegar hasta el punto de dejar “vacío de competencias efectivas” a un ayuntamiento), **es un atentado al principio de autonomía municipal constitucionalmente garantizado y también a la Carta Europea de Autonomía Local**. No es relevante en este sentido, la supervivencia de una titularidad “formal” de algunas competencias porque si se imposibilita el ejercicio material de las más relevantes para los intereses de la comunidad, acabarán viéndose afectada la legitimidad democrática de los Cargos Electos Locales que pasarían a integrar unos Ayuntamientos que podría llegar a ser irreconocibles en términos institucionales.

- Este **anteproyecto contiene una reorganización de competencias locales que ofrece dudas conforme el orden constitucional** de distribución de competencias y defensa de la autonomía municipal. Por otra parte, la definición de “competencias propias” por parte del legislador básico estatal de forma exclusiva, debería garantizar la participación de los diferentes niveles de gobierno en el modelo de prestación que se desea para la ciudadanía, sin prescindir de la participación local en los asuntos que afecten a sus intereses.
- **Tampoco la reordenación de los servicios es plenamente satisfactoria en Euskadi** porque el presunto apoyo que podrían ejercer las Diputaciones Forales tiene una importante quiebra en el ordenamiento jurídico autonómico donde no se ha identificado el nivel de gobierno foral con la prestación de servicios municipales directos al conjunto de la ciudadanía (aunque prestan otros como consecuencia del sistema de competencias propias), siendo ésta una función asignada a los Ayuntamientos Vascos y determinante para la asignación de fondos forales a la financiación municipal. Así, ésta y otras incertidumbres deberán ser completadas en la CAPV con la normativa foral vigente en virtud de su competencia de autoorganización y funcionamiento para determinar por qué mayoría, en qué régimen de permanencia, (art. 37.3 EAPV) y, en su caso, completarla bajo la referencia al mecanismo más adecuado de evaluación (coste estándar foral, en su caso), seguimiento, eficacia o exigibilidad del servicio, que quedaría residenciado en el ámbito de regulación foral conforme la disposición adicional segunda de la vigente LBRL para cada uno de los territorios históricos, así como, en su caso, la actualización necesaria de la misma conforme las nuevas determinaciones legales.
- **La fijación del coste estándar por parte del Real Decreto del Gobierno para valorar y homogeneizar los costes de los servicios mínimos y de las “competencias impropias” vulnera el principio de reserva material de ley** en el ámbito básico, ya que no establece criterios o directrices de ningún tipo que acoten la habilitación excepcional que para la determinación del Estado tienen las normas reglamentarias emanadas del Gobierno. Además el paralelismo entre “coste estándar” y “servicio municipal” **es absolutamente inapropiado prescindiendo de los diferentes sistemas de financiación municipal y de cualquier compromiso de calidad de los servicios con la ciudadanía**. En este sentido, y acorde con una financiación propia, la fijación del coste-estándar le correspondería a las instituciones forales o, en su caso, a las instituciones autonómicas competentes, aunque no por ello el mecanismo deja de ser muy lesivo para la capacidad autoorganizativa municipal que además no tiene parangón en el resto de servicios que se presta por otros niveles administrativos.

- En lo que respecta al modelo **modelo institucional municipal y concretamente en lo que respecta a las demarcaciones territoriales y de ámbito supramunicipal, desde el** ejercicio de la competencia foral, se podría regular y dotar de contenido a algunas técnicas de cooperación intermunicipal (donde podrían estar incluidos los mecanismos comunes de las mancomunidades y consorcios para la prestación de servicios municipales) para agotar las vías de cooperación municipal antes de vaciar de competencias y servicios a los Ayuntamientos Vascos y, sin perjuicio del control derivado de su tutela financiera de las formas que puedan ser diseñadas.
- **El anteproyecto contiene una regulación desfavorable para los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes** (si polémica es la regulación sobre la Intervención en determinados supuestos tasados de Municipios con población inferior a 5.000 habitantes, no lo es menos la intervención municipal prevista en el artículo 61 bis). Concretamente en Euskadi sólo con la ayuda de los Ayuntamientos de menor tamaño se ha logrado una vertebración y una garantía de equilibrio territorial en la prestación de servicios y desarrollo de infraestructuras actualmente existentes. Por tanto, la presencia de Ayuntamientos de menor tamaño es inherente al modelo institucional bajo la tutela financiera de las Diputaciones Forales para converger en la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En este sentido, no parece de recibo que bajo la justificación del ejercicio de funciones en materia de tutela, sea posible llegar a debilitar a este tipo de Ayuntamientos e incluso, llegar a su “intervención”. **Es más, su debilitamiento hasta la posible desaparición en aras a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera podría provocar un cambio en la propia estructura del territorio.** Por otro lado, de aplicarse ese régimen jurídico a la situación de los municipios vascos se produciría la paradoja de que quienes tienen que velar por el cumplimiento de las normas de estabilidad presupuestaria (Diputaciones Forales) sean a su vez, quienes “intervienen” directamente al municipio.
- **Respecto a las medidas que contiene el anteproyecto para la racionalización de las estructura organizativa local** (limitaciones retributivas, de número máximo de personal eventual o de cargos con dedicación exclusiva) **debilitan totalmente la efectividad del principio de autonomía local**, conforme fue explicitado por la Carta Europea de Autonomía Local, **en cuanto que los ayuntamientos ya no ordenarían ni gestionarían sus asuntos públicos más básicos como son los relativos a la autoorganización bajo su propia responsabilidad.** Así, y en el caso de que se hayan de establecer determinadas limitaciones, éstas tendrían que fijar únicamente “directrices u orientaciones” debiendo luego ser cada ayuntamiento quien –en uso de sus potestades de autoorganización y bajo su propia responsabilidad- fijara puntualmente tales retribuciones. Tales “directrices” u “orientaciones”, teniendo en cuenta el régimen especial de financiación a través del Concierto Económico, no debieran

ser fijadas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sino las normas propias de las instituciones vascas en función de la competencia de cada nivel de gobierno.

- **El anteproyecto anuda a una interpretación muy concreta de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera** efectos municipales traumáticos y poco proporcionados. Así, con independencia de las causas de la posible recuperación de determinados desequilibrios en las cuentas públicas (muchas veces heredados de situaciones pretéritas) pueden llevar a disponer de una cartera de servicios mutilada; a impedir prestar determinados servicios o, disolver entes instrumentales, esto es, un significando un debilitamiento de la estructura municipal de consecuencias probablemente irreparables y sin ofrecer verdaderas alternativas a las capacidades municipales para revertir esa situación.
- Sin poner en duda la necesidad imperiosa de ajustar el déficit público, cumplir los objetivos de deuda pública y respetar la regla de gasto, las consecuencias derivadas de su incumplimiento tiene una compleja aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En efecto, **la independencia municipal vasca del sistema de financiación “común” en el que los municipios participan de los tributos del Estado, obliga a las instituciones comunes a la aplicación de la Ley del Concierto Económico y de las leyes de la Comunidad Autónoma y Normas Forales que lo desarrollan.** Esta modificación tan profunda, también del sistema competencial, no queda alineada con el régimen económico financiero autonómico distinto al de régimen común, y produce no sólo una incomprensión de las medidas que se contienen, sino un escenario de inseguridad jurídica (porque la no aplicación directa de muchas de las nuevas medidas en Euskadi convierte en inexcusablemente la necesidad de que el texto legal reconozca las peculiaridades del sistema económico-financiero vasco derivado del Concierto Económico)
- Por todo ello **se considera imprescindible que, en el caso de tramitarse este texto como Proyecto de Ley, se proceda a la incorporación de una cláusula que garantice las competencias propias de las instituciones de la Comunidad Autónoma o de los órganos forales de los Territorios Históricos** y determine así cuál es la aplicación del régimen foral, superando el marco de la vigente adicional segunda porque la transformación del texto obliga a que el legislador se pronuncie sobre otros contenidos en la convivencia del régimen común y foral y para la concreción del régimen jurídico de los Ayuntamientos Vascos.

Bilbao 18 de marzo de 2013